ВСЕРОССІЙСКІЙ СОЮЗЪ ГОРОДОВЪ.
МУНИЦИПАЛЬНОЕ БЮРО.
Финансовый Отдѣлъ.
Москва, Кузнецкій переулокъ, 3.

# О МѢРАХЪ КЪ УЛУЧШЕНІЮ ГОРОДСКИХЪ ФИНАНСОВЪ.

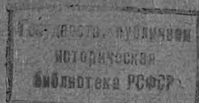
Записка Н. Н. Авинова, проф. П. П. Гензеля и пр.-доц. А. А. Соколова.



Цѣна 1 рубль.

МОСКВА,
Типографія О. Л. Сомовой, Б. Никитская, д. 60.
1918.

Авилов





## О мѣрахъ къ улучшенію городскихъ финансовъ.

Совершившаяся въ настоящее время демократизація городскихъ и земскихъ самоуправленій, устранившая одно изъ важнѣйшихъ препятствій, стоявшихъ на пути къ развитію городского и земскаго хозяйства, —цензовый составъ городскихъ думъ и земствъ,—открыла передъ городскими и земскими самоуправленіями новаго состава широкій просторъ для всякаго рода начинаній какъ въ дѣлѣ расширенія и усовершенствованія городского хозяйства вообще, такъ, и въ частности, и въ области переустройства коммунальной финансовой системы на новыхъ демократическихъ началахъ.

Правда, уже въ силу ограниченности объема городского и земскаго хозяйства, послѣднее не представляетъ собою достаточно широкаго поля, пригоднаго для производства податныхъ преобразованій въ очень крупномъ масштабѣ. Поэтому же многія наиболѣе совершенныя формы обложенія, какъ-то: подоходный налогъ, поимущественный и наслѣдственный налоги и т. д., теряютъ рядъ своихъ преимуществъ, если они вводятся на узкой территоріи городскихъ и земскихъ самоуправленій, ибо указанные налоги могутъ вполнѣ успѣшно функціонировать только тогда, когда ихъ организація регулируется однообразными постановленіями на пространствѣ всего государства. Все это указываетъ на то, что начинанія городскихъ и земскихъ самоуправленій, направленныя на усовершенствованіе ихъ податныхъ системъ, должны быть координированы въ нѣкоторомъ общемъ планѣ съ начинаніями, исходящими изъ центра, и направленными на усовершенствованіе всей вообще податной системы (какъ государственной, такъ и мѣстной), такъ какъ иначе разрозненныя мѣры городовъ и земствъ, напримѣръ, въ области подоходнаго обложенія, могутъ въ сильнѣйшей степени разстроить аппаратъ государственнаго подоходнаго налога.

Другими словами, это значитъ, что для податныхъ преобразованій въ области мѣстныхъ финансовъ самой природой вещей поставлены извѣстные предѣлы. Однако, въ этихъ хотя бы и ограниченныхъ предѣлахъ городскія самоуправленія не только могутъ, но и должны попытаться использовать всѣ указанія науки и практики передовыхъ странъ въ цѣляхъ усовершенствованія своей финансовой системы.

Въ этихъ видахъ городскія самоуправленія должны прежде всего воспользоваться новымъ „Положеніемъ о городскихъ доходахъ, расходахъ, смѣтахъ и отчетахъ“, распубликованнымъ въ № 176 „Вѣстника Временнаго Правительства“ за 1917 годъ (законъ 29 сентября 1917 г.), которое, при всей своей недостаточности и несовершенствѣ, все же предоставляетъ городамъ нѣкоторыя новыя финансовыя полномочія.

Вопросъ о томъ, какъ, въ какомъ направленіи должно производиться переустройство городскихъ финансовъ, уже обсуждался на VII-мъ Съѣздѣ Союза Городовъ. Въ резолюціи по финансовымъ вопросамъ, принятой этимъ Съѣздомъ, городскія самоуправленія найдутъ подробно развитой планъ преобразованій въ области городскихъ финансовъ. Однако, нельзя не признать, что переживаемый нами нынѣ крайне тяжелый моментъ совершенно не благопріятствуетъ проведенію какихъ-либо коренныхъ преобразованій въ области мѣстныхъ финансовъ, ибо этого рода преобразованія предполагаютъ извѣстную устойчивость коммунальнаго бюджета, болѣе или менѣе благопріятное состояніе государственнаго казначейства и нормальное теченіе всей вообще государственной жизни, т.-е. предполагаютъ такія условія, которыхъ, къ сожалѣнію, сейчасъ нѣтъ налицо. Вотъ почему въ настоящее время приходится говорить не столько о тѣхъ финансовыхъ преобразованіяхъ, которыя были бы желательны, сколько о тѣхъ мѣрахъ, которыя могли бы помочь городамъ пережить настоящій трудный моментъ.

Въ самомъ дѣлѣ, городскія управленія всюду переживаютъ острый финансовый кризисъ. Жалобы на безденежье, жалобы на пустоту городской кассы поступаютъ отовсюду. Указаніями на тяжелое финансовое положеніе заполнены обзоры печати о дѣятельности органовъ городского самоуправленія. Наконецъ, полный развалъ хозяйственной жизни и наводненіе страны обезцѣненными бумажными деньгами окончательно разстраиваетъ всѣ предположенія въ сферѣ экономики и финансовъ.

Потребности городскихъ общ. управленій возросли за послѣднее время въ огромныхъ размѣрахъ. Новыя задачи, становящіяся передъ ними, дороговизна на тѣ предметы потребленія, которые нужны для веденія городскихъ общ. учрежденій, увеличеніе оплаты труда служащихъ,— всего этого достаточно, конечно, для того, чтобы создать громадную потребность въ средствахъ у всѣхъ городовъ.

Между тѣмъ въ настоящее время очень трудно, конечно, разсчитывать на исправное поступленіе вновь вводимыхъ налоговъ.

Равнымъ образомъ кредитъ городовъ разстроенъ до чрезвычайности на всѣ рѣшительно потребности. Центральные органы общественнаго кредита, Касса земскаго и городского кредита, преобразованная съ 1-го ноября 1917 г. въ Государственный Банкъ Земскаго и Городского кредита, на ряду со всѣми центральными правительственными учрежденіями, бездѣйствуютъ. Частные банки давали значительныя средства городамъ и земствамъ, особенно послѣ проведенія постановленія Временнаго Правительства отъ 8 августа о государственной гарантіи на бюджетные займы земствъ и городовъ, но теперь, послѣ того, какъ банковскій ап-

паратъ разстроенъ, кредитоваться по правиламъ 8 августа органы мѣстнаго самоуправленія уже не имѣютъ возможности. На мѣстахъ городскія общественныя управленія пользовались кредитомъ въ городскихъ общественныхъ банкахъ, въ мѣстныхъ отдѣленіяхъ отдѣльныхъ коммерческихъ банковъ, наконецъ, у частныхъ лицъ. Но при томъ наблюдающемся въ цѣломъ рядѣ мѣстностей захватѣ городскихъ общ. управленій представителями военно-революціонныхъ комитетовъ, Совѣтами Рабочихъ и Солдатскихъ депутатовъ и иными организаціями новой власти у частныхъ лицъ и у всѣхъ, оставшихся даже незатронутыми, кредитныхъ учрежденій, очевидно, нѣтъ никакой охоты кредитовать органы городского управленія; слишкомъ мало увѣренности у всѣхъ этихъ лицъ и учрежденій въ томъ, что они могутъ получить обратно розданныя суммы.

Всѣ эти бѣды, всѣ эти финансовыя немочи, которыми отмѣчено переживаемое нами время, усложняются еще рѣзкимъ отсутствіемъ въ цѣломъ рядѣ мѣстностей денежныхъ знаковъ. Извѣстно, что часто городскія общ. управленія прибѣгаютъ къ выпуску боновъ, къ выпуску тѣхъ или иныхъ денежныхъ знаковъ, которые отчасти насыщаютъ собой мѣстную потребность въ оборотѣ, частью иногда служатъ, что особенно опасно, на подкрѣпленіе почти совершенно бездоходной городской кассы.

Таково общее положеніе, которое рисуется въ области городскихъ финансовъ, таковы условія, при наличности которыхъ городскія общ. управленія приступаютъ къ наиболѣе отвѣтственной своей задачѣ—къ составленію и утвержденію своихъ бюджетовъ на 1918 годъ. Составленіе этихъ бюджетовъ—это экзаменъ городскимъ общ. управленіямъ, и экзаменъ въ двухъ отношеніяхъ: 1) новые люди, несущіе на себѣ новые пріемы веденія городского хозяйства, ставящіе передъ собой новыя задачи въ области своей муниципальной работы, приступаютъ впервые къ составленію плана своей дѣятельности на ближайшій годъ, и 2) эти новые люди должны будутъ приступить къ организаціи новыхъ сборовъ на основаніи уже упомянутаго выше новаго Положенія о городскихъ доходахъ и расходахъ 29 сентября 1917 г.

Этимъ положеніемъ городамъ предоставляется рядъ новыхъ источниковъ, а именно: разрѣшено повышеніе оцѣночнаго сбора, допущены надбавки къ государственному подоходному налогу, переданъ органамъ мѣстнаго самоуправленія квартирный налогъ, введенъ въ городской бюджетъ цѣлый рядъ мелкихъ сборовъ, перечисленныхъ въ ст. 2 новаго закона.

Органы городского самоуправленія должны использовать новые источники при составленіи и утвержденіи смѣты на 1918 годъ.

Финансовые источники, поступающіе въ распоряженіе городскихъ общественныхъ управленій, имѣютъ своей цѣлью покрывать: 1) расходы по такимъ учрежденіямъ и предпріятіямъ, которыя органы мѣстнаго самоуправленія ведутъ на частно-правовомъ началѣ, по принципу возмѣщенія издержекъ поступленіями отъ соотвѣтствующихъ предпріятій,

2) затраты на тѣ предпріятія, которыя ведутся по принципу пошлинному, т. е. такимъ путемъ, что получаемыя отъ соотвѣтствующаго учрежденія поступленія не покрываютъ собой всей суммы затратъ на него (платныя лѣчебницы, городскія аптеки и т. д.), и, наконецъ, 3) такія предпріятія, которыя ведутся по принципу чистаго расхода (безплатныя лѣчебницы, содержимыя городскимъ общ. управленіемъ, и т. д.).

Обращаясь прежде всего къ частно-правовымъ источникамъ городскихъ доходовъ, необходимо раздѣлить ихъ: 1) на городскія имущества и оброчныя статьи и 2) на предпріятія.

## I. Имущества и предпріятія.

Городскія имущества и оброчныя статьи должны вестись и управляться съ возможно большей для городского общественнаго управленія рентабельностью. Использованіе въ финансовомъ отношеніи оброчныхъ статей, которыми городское общ. управленіе располагаетъ, должно быть поставлено на первую очередь.

При установленіи прибыли съ предпріятій необходимо имѣть въ виду, что прибыль съ предпріятій ни въ коемъ случаѣ не должна служить препятствіемъ для возможности пользованія услугами предпріятія широкими слоями населенія, и въ ней не слѣдуетъ стремиться къ созданію постояннаго обильнаго источника питанія городской кассы.

Что касается политики веденія городскихъ предпріятій, то она должна дѣлать рѣзкое различіе между предпріятіями, имѣющими монопольный характеръ (водопроводъ, трамвай, канализація, электрич. освѣщеніе), и предпріятіями не монопольными, въ области которыхъ городское управленіе ведетъ свою работу на одинаковыхъ основаніяхъ съ частными лицами и установленіями. Если предпріятія этого послѣдняго разряда въ порядкѣ своего веденія не требуютъ особыхъ оговорокъ, и городское управленіе, правильно учитывая мѣстныя условія его веденія, сумѣетъ поставить его надлежащимъ образомъ, то въ отношеніи политики городского общ. управленія въ области веденія монопольныхъ предпріятій нужно сдѣлать цѣлый рядъ замѣчаній.

Городскія предпріятія, какъ общее правило, должны вестись по принципу покрытія доходами отъ предпріятій издержекъ по нимъ. Исключеніе можетъ быть сдѣлано только для тѣхъ предпріятій, которымъ придается характеръ культурно-просвѣтительный или благотворительный. Что же касается всѣхъ остальныхъ, то всѣ издержки по предпріятію непремѣнно должны покрываться путемъ доходовъ отъ этихъ предпріятій. Монопольныя предпріятія городского общественнаго управленія при чрезмѣрномъ увеличеніи доходовъ отъ нихъ могутъ превратиться въ аппараты, которые будутъ дѣйствовать подобно косвенному обложенію (городскія бойни, водопроводъ, трамвай); своими доходами они могутъ не только покрывать всѣ издержки, которыя городское общ. управленіе по нимъ несетъ, но давать еще прибыль свыше нормальной, которая и

является, въ сущности говоря, уже косвеннымъ обложеніемъ населенія. Если въ отношеніи нѣкоторыхъ группъ городскихъ предпріятій и возможна для городского общ. управленія сверхъ-прибыль въ тѣхъ случаяхъ, когда предпріятіе обслуживаетъ болѣе или менѣе состоятельные классы городского населенія (телефонъ), то для другихъ группъ предпріятій, доставляющихъ городскому населенію предметы первой необходимости (вода, трамвай), такая сверхъ-прибыль представляется уже совершенно неправильной, и, конечно, демократическій составъ нынѣ дѣйствующихъ городскихъ общественныхъ управленій ни въ коемъ случаѣ такую сверхъ-прибыль отъ городскихъ предпріятій не допуститъ.

Но въ настоящее время представляетъ опасность обратное положеніе, что городскія предпріятія не дадутъ городскимъ общ. управленіямъ всего того, что они должны давать.

На анализѣ этого послѣдняго обстоятельства необходимо остановиться со всей подробностью. Тѣ поступленія, которыя городскія общественныя управленія имѣютъ отъ своихъ предпріятій, должны окупать всѣ издержки производства и всю стоимость предпріятія городскому общественному управленію. Доходы отъ предпріятій должны покрыть:

1) проценты на капиталъ, вложенный въ предпріятіе,

2) издержки производства и въ томъ числѣ заработную плату, которая при веденіи предпріятія расходуется,

3) амортизацію по предпріятію и, кромѣ того,

4) дать нормальную прибыль.

Что касается такихъ *издержекъ производства*, какъ топливо и пр. расходы веденія предпріятій, то въ этомъ отношеніи у городскихъ общ. управленій, повидимому, сомнѣній относительно покрытія ихъ цѣликомъ не возникаетъ. Нѣсколько сложнѣе ставится вопросъ относительно *заработной платы*. Повышеніе заработной платы въ городскихъ предпріятіяхъ требуетъ соотвѣтствующаго повышенія доходности предпріятія, а слѣдовательно, и соотвѣтствующаго повышенія оплаты тѣхъ услугъ, которыя населенію предпріятіемъ даются. Слѣдовательно, при установленіи размѣра заработной платы и прочихъ издержекъ производства необходимо учитывать то обстоятельство, что увеличеніе всѣхъ этихъ расходовъ сверхъ нормальнаго для данной мѣстности уровня можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ повести къ излишнему, ничѣмъ не оправдываемому обремененію мѣстнаго населенія (что можетъ произойти въ результатѣ монопольнаго характера даннаго предпріятія)*).

Фактъ увеличенія какой-либо статьи расхода по данному предпріятію долженъ всегда совершенно ясно и опредѣленно учитываться въ тарифѣ за услуги предпріятія и категорически отмѣчаться въ докладахъ Город-

*) На соціалистическомъ конгрессѣ въ Римѣ, состоявшемся въ 1900 г., пришли къ необходимости рекомендовать расширеніе муниципализаціи, но только въ тѣхъ случаяхъ, когда муниципальное предпріятіе выгоднѣе для потребителей, чѣмъ аналогичное частное; другими словами—общественная эксплоатація любого предпріятія, особенно монопольнаго, всегда представляетъ общественный вредъ если себѣстоимость производства у него выше, чѣмъ въ такомъ же частномъ производствѣ.

ской Управы въ Думу, мотивирующихъ повышеніе тарифа на трамвай, воду и т. д. или выясняющихъ причину пониженія доходности. Въ случаѣ, если повышеніе той или иной статьи расхода влечетъ за собой повышеніе платы за пользованіе услугами предпріятій, городское населеніе должно быть широко и точно оповѣщено о томъ, какимъ именно предметомъ расхода вызвано означенное повышеніе тарифа *).

Особнякомъ стоитъ вопросъ о расходахъ въ составѣ издержекъ производства по городскимъ предпріятіямъ на оплату капитала, вложеннаго въ предпріятіе и амортизацію его. Оплата процентовъ по тѣмъ займамъ, которые были сдѣланы на то или иное предпріятіе, будь то займы, выпущенные на рынокъ, которые городъ долженъ оплачивать, чтобы обезпечить себя кредитомъ въ будущемъ, будь то займы изъ состава средствъ самого городского управленія, должна покрываться доходами отъ предпріятія. Что касается амортизаціи, то она должна обезпечивать возмѣщеніе капитала, изнашиваемаго въ процессѣ веденія предпріятія. Сюда относятся какъ расходы на ремонтъ, текущій и капитальный, такъ равно и тѣ отчисленія, которыя должны дѣлаться, чтобы возстановить капиталъ, вложенный въ предпріятіе къ тому моменту, когда онъ будетъ цѣликомъ уничтоженъ. Въ настоящее время, при крайнемъ увеличеніи расходовъ на ремонтъ, на пополненіе запасныхъ частей машинъ, сооруженій и прочихъ частей, представляющихъ основной капиталъ предпріятія, а равно и вслѣдствіе обезцѣненія валюты,—расходы на амортизацію должны быть, естественно, повышены.

Во всякомъ случаѣ должны быть повышены и расходы на оплату капитала. Необходимо переоцѣнить, согласно нынѣ стоящимъ цѣнамъ, капиталъ, заключающійся въ городскихъ предпріятіяхъ, и расцѣнить его согласно съ современными размѣрами стоимости машинъ, сооруженій и прочаго, что входитъ въ составъ основного капитала городскихъ сооруженій. Если, напр., до войны на предпріятіе былъ затраченъ извѣстный капиталъ, т.-е. въ довоенныхъ золотыхъ рубляхъ, то нынѣ, въ виду сильнаго обезцѣненія нашей валюты, необходимо на амортизацію и оплату капитала дѣлать отчисленія съ гораздо большаго, чѣмъ ранѣе, капитала.

Наконецъ, что касается допустимости коммерческихъ прибылей въ городскихъ предпріятіяхъ, то цѣлый рядъ авторовъ, въ томъ числѣ и представители соціалъ-демократіи, какъ, напр., Каутскій, высказываются въ томъ смыслѣ, что такія прибыли вполнѣ умѣстны и не противорѣчатъ началамъ демократическаго управленія общинъ.—„Безъ примѣненія раціональнаго извлеченія выгоды изъ муниципальныхъ предпріятій,—говоритъ Каутскій,—мнѣ представляется едва ли возможнымъ осуществленіе крупныхъ соціально-политическихъ реформъ въ городахъ“.—Во всякомъ случаѣ, безъ этого города практически лишаются

---

*) Напримѣръ, возможно устанавливать скользящую скалу тарифа, т.-е. повышать тарифъ въ случаѣ роста тѣхъ или иныхъ издержекъ или понижать его по мѣрѣ сокращенія такихъ издержекъ.

возможности въ другихъ областяхъ своего хозяйства осуществлять общеполезныя мѣры въ сколько-нибудь широкомъ масштабѣ.

По предпріятію должна вестись ясная отчетность, краткія выдержки изъ которой должны быть широко доступны всему населенію. Гражданамъ должна быть обезпечена возможность за дешевую плату покупать отчетъ по предпріятію съ тѣмъ, чтобы каждый житель города, участвующій въ общей суммѣ его расходовъ по содержанію предпріятія и пользующійся услугами отъ этого предпріятія, могъ отдать себѣ отчетъ въ томъ, какъ городское общественное управленіе ведетъ это предпріятіе, насколько правильной политики оно держится въ отношеніи него, какъ рисуются отдѣльные элементы расходовъ городского общественнаго управленія въ составѣ общихъ издержекъ по предпріятію.

Говоря о тарифной политикѣ, при оплатѣ услугъ городскому общественному управленію въ отношеніи пользованія отдѣльными его предпріятіями, необходимо остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ.

1) Можетъ быть поставленъ вопросъ объ абонементѣ и абонементной платѣ за услуги, оказываемыя городскимъ общественнымъ управленіемъ; напр., вмѣсто того, чтобы оплачивать стоимость воды по фактическому ея расходу за тотъ или иной періодъ времени согласно мѣрникамъ водопровода, городскимъ общественнымъ управленіемъ можетъ быть установлено правило, согласно которому плата должна вноситься въ болѣе или менѣе значительной суммѣ впередъ (за 2—5—10 тысячъ ведеръ). Такая плата, по общему правилу, не должна быть ниже того размѣра, который взимается при оплатѣ услугъ, оказываемыхъ городскимъ общественнымъ управленіемъ въ розницу, иначе это повело бы къ большимъ льготамъ для крупнаго, а, слѣдовательно, зачастую и болѣе состоятельнаго потребителя. Однако, абонементная плата и требованіе авансовъ даже съ извѣстнымъ учетомъ вносимыхъ впередъ въ городскую кассу денегъ можетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ быть рекомендуема, особенно въ тѣхъ видахъ, чтобы предоставить городскому общественному управленію деньги для заготовки нѣкоторыхъ предметовъ, потребляемыхъ соотвѣтствующимъ предпріятіемъ, напр., для заготовки топлива, на заблаговременномъ пріобрѣтеніи котораго городское общественное управленіе можетъ сдѣлать экономію.

2) Общее повышеніе тарифа за электричество, газъ и т. д., въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ быть оправдано стремленіемъ создать болѣе экономное отношеніе къ освѣщенію и топливу. Въ этомъ случаѣ умѣстно рѣзкое повышеніе тарифа сверхъ опредѣленнаго минимума (по числу комнатъ и т. п.). О причинахъ повышенія тарифа и въ этомъ случаѣ надлежитъ широко оповѣщать населеніе.

## II. Налоги и пошлины.

Обращаемся теперь къ разсмотрѣнію вопросовъ, связанныхъ съ веденіемъ городского финансоваго хозяйства въ области тѣхъ его частей, въ которыхъ городское казначейство пополняется не поступленіями отъ

имуществъ и предпріятій, а поступленіями отъ источниковъ публично-правового характера,—налоговъ и пошлинъ. Основой для построенія финансоваго бюджета въ данномъ случаѣ должны быть прежде всего названное выше постановленіе Временнаго Правительства отъ 29-го сентября 1917 г.—о городскихъ доходахъ и расходахъ.

1) Прежде всего городскимъ общественнымъ управленіямъ необходимо, конечно, обратить вниманіе на оцѣночный сборъ. Оцѣночный сборъ, согласно статьѣ 7 названнаго постановленія, разрѣшается ко взиманію въ размѣрѣ 20% съ средняго чистаго дохода съ имуществъ или 2% стоимости ихъ. Механическое повышеніе городского оцѣночнаго сбора будетъ, конечно, сдѣлано всѣми городскими общественными управленіями. Повышеніе оцѣночнаго сбора можетъ и не повести къ увеличенію квартирной платы, если послѣдняя нормируется тѣми или иными постановленіями (см. квартирный законъ 5 августа 1917 г.), и если приняты будутъ другія мѣры, направленныя къ тому, чтобы воспрепятствовать переложенію оцѣночнаго сбора. При повышеніи оцѣночнаго сбора городскимъ управленіямъ необходимо одновременно принимать мѣры къ тому, чтобы этотъ сборъ не оказался полностью переложеннымъ на квартиронанимателей, для чего на основаніи квартирнаго закона отъ 5 августа 1917 г. должны быть изданы соотвѣтствующія обязательныя постановленія. Выработка ряда практическихъ мѣропріятій для охраны интересовъ квартиронанимателей необходима еще и потому, что въ области квартирныхъ цѣнъ безъ соотвѣтственныхъ мѣръ мы стоимъ въ настоящее время передъ такимъ катастрофическимъ повышеніемъ, которое загонитъ въ углы и койки даже средніе слои населенія, какъ служащихъ, приказчиковъ и т. д. Однако, чрезмѣрное обложеніе домовладѣнія можетъ воспрепятствовать приливу капиталовъ къ строительству, что должно будетъ ухудшить жилищныя условія.

Въ связи съ вопросомъ о повышеніи оцѣночнаго сбора стоитъ вопросъ о переходѣ отъ оцѣнки по доходности къ оцѣнкѣ по цѣнности, которая въ условіяхъ городской общественной жизни несравненно лучше охватываетъ всѣ элементы податной способности городскихъ недвижимыхъ имуществъ и которая представляетъ съ финансовой точки зрѣнія особый интересъ.

Согласно ст. 10 постановленій Временнаго Правительства, кадастры городскихъ недвижимостей должны производиться каждыя пять лѣтъ, при чемъ городскія общественныя управленія обязаны произвести новую оцѣнку во всякомъ случаѣ до 1 января 1920 года.

Оцѣнка городскихъ недвижимостей слагается изъ работы двоякаго рода. Съ одной стороны, необходимо установить размѣры отдѣльныхъ частей городскихъ недвижимостей, площадь земельнаго участка, кубатуру зданія; засимъ, въ зависимости отъ мѣстоположенія участковъ, типа зданія, его качества, матеріала, изъ котораго оно построено, и другихъ элементовъ, вліяющихъ на его цѣнность или доходность, устанавлива-

ются окончательные размѣры цѣнности и доходности городской недвижимости, отнесенныя къ единицѣ ея измѣренія (оцѣночныя нормы). Эти послѣдніе размѣры, путемъ помноженія на цифры соотвѣтствующихъ элементовъ каждаго отдѣльнаго городского недвижимаго имущества (пространство, емкость, кубатура и пр.), даютъ уже въ совокупности его оцѣночную стоимость или доходность. Очевидно, въ тѣхъ условіяхъ рѣзкаго измѣненія экономическихъ отношеній и въ условіяхъ крайняго колебанія стоимости и доходности различныхъ имуществъ, а въ томъ числѣ и городскихъ недвижимостей, опредѣлить въ настоящее время ихъ реальную доходность или стоимость представляется очень труднымъ, но приступать уже теперь къ подготовленію цифровыхъ матеріаловъ, необходимыхъ для переоцѣнки, представляется вполнѣ возможнымъ и своевременнымъ, тѣмъ болѣе, что къ 1 января 1920 г. такая переоцѣнка должна быть сдѣлана всѣми городскими общественными управленіями государства. Въ случаѣ, если по тѣмъ или инымъ соображеніямъ городскія общественныя управленія не могутъ приступить къ переоцѣнкамъ, то, согласно примѣчанія къ ст. 10 закона 29 сентября 1917 г., они должны примѣнить оцѣнку городской недвижимости, выведенную для казенныхъ сборовъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, оцѣнку, по общему правилу болѣе низкую и потому для города невыгодную. Болѣе детальныя указанія на этотъ счетъ будутъ сдѣланы Муниципальнымъ Бюро въ одномъ изъ ближайшихъ циркуляровъ.

Фактъ обезцѣненія валюты не можетъ считаться условіемъ, исключающимъ возможность новыхъ переоцѣнокъ, такъ какъ по самому существу обложенія городскихъ недвижимостей рѣшающее значеніе имѣетъ не столько абсолютная, сколько относительная оцѣнка отдѣльныхъ недвижимостей, т. е. правильное соотношеніе между оцѣнками отдѣльныхъ недвижимостей.

2) Къ числу сборовъ, разрѣшенныхъ теперь ко взиманію, относится и городской квартирный налогъ, которымъ городскія общественныя управленія и могутъ пользоваться взамѣнъ государства по одной изъ тѣхъ схемъ взиманія, которыя установлены въ приложеніи къ ст. 49 Положенія 29 сентября 1917 г. Выборъ схемы взиманія предоставляется усмотрѣнію городского общественнаго управленія. Что же касается до самихъ оцѣночныхъ матеріаловъ для взиманія, то они всѣ имѣются у мѣстной податной инспекціи или въ дѣлопроизводствѣ мѣстныхъ городскихъ по квартирному налогу присутствій. И съ этой стороны установленіе и взиманіе квартирнаго налога особенныхъ затрудненій не вызываетъ. Нѣкоторыя трудности вызываетъ соблюденіе въ данномъ случаѣ срока, устанавливаемаго въ 51 ст. правилъ о городскихъ доходахъ, такъ какъ большей частью городскими общ. управленіями этотъ срокъ навѣрно пропущенъ и придется возстанавливать его въ явочномъ порядкѣ.

3) Надбавки къ подоходному налогу особыхъ затрудненій при взиманіи не представляютъ тамъ, гдѣ соотвѣтствующіе матеріалы имѣются уже у мѣстныхъ органовъ государственнаго финансоваго управленія. Тамъ же, гдѣ эти матеріалы еще не имѣются и гдѣ общ. управленія

будутъ въ ближайшее время поставлены въ затрудненіе ихъ отсутствіемъ и поэтому пока не будутъ имѣть возможности ничего получить отъ подоходнаго налога, городское общ. управленіе могло бы устанавливать уже теперь, сообразуясь съ указанными въ законѣ нормами, нѣкоторый сборъ съ гражданъ, который затѣмъ можно было бы зачитывать въ поступленія отъ подоходнаго налога. Для этой цѣли правильнѣе всего было бы построить таковой сборъ по матеріалу и по скалѣ квартирнаго налога, отчасти бывшаго и до сего времени суррогатомъ подоходнаго налога. Въ дѣлахъ по взиманію квартирнаго налога за прошлое время (всѣ документы по этому сбору имѣются въ податной инспекціи) можво было бы получить соотвѣтствующіе матеріалы для взиманія той части сбора, которая могла бы быть получена и затѣмъ засчитана въ подоходный налогъ. (Примѣнительно къ тому, какъ это было сдѣлано въ п. 3 ст. VIII Вводнаго закона о госуд. подох. налогѣ, Собр. Узак. 1916, № 106, ст. 838).

Во всякомъ случаѣ городскія общественныя управленія должны обращаться бережно съ аппаратомъ подоходнаго налога, ибо чрезмѣрное напряженіе его, особенно въ первые годы, можетъ въ корнѣ разстроить этотъ податной источникъ, имѣющій столь важное и первостепенное значеніе прежде всего для государства.

4) Большое вниманіе должно удѣлить далѣе городское общ. управленіе всѣмъ тѣмъ сборамъ, которые исчислены въ ст. 2 Положенія 29 сентября 1917 года: таковы специальные сборы съ недвижимыхъ имуществъ, сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя и промышленныя предпріятія, съ помѣщеній таковыхъ предпріятій, съ заведеній трактирнаго промысла, съ разноснаго и развознаго торга, съ извознаго промысла, съ рекламъ и объявленій, за остановку на улицахъ и площадяхъ возовъ съ привозимыми въ городъ для продажи продуктами и товарами, за санитарный осмотръ привозимаго въ городъ мяса, съ мѣръ и вѣсовъ, съ различныхъ актовъ, съ лошадей и экипажей, съ собакъ, съ велосипедовъ, самодвижущихся экипажей и прочіе сборы. Особое вниманіе города должны удѣлить обложенію предметовъ роскоши, увеличенію и дальнѣйшему развитію сборовъ съ публичныхъ зрѣлищъ и увеселеній. Наконецъ, особенно обильнымъ источникомъ для городскихъ финансовъ можетъ явиться дальнѣйшее использованіе сбора съ грузовъ, ввозимыхъ и вывозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ, и установленіе впервые допущеннаго для городовъ аналогичнаго сбора съ грузовъ, ввозимыхъ и вывозимыхъ по внутреннимъ воднымъ путямъ.

Какъ бы, однако, городскія общ. управленія ни организовали свой податной аппаратъ и свои финансовыя системы, имъ необходимо принять всѣ зависящія отъ нихъ мѣры въ дѣлѣ упорядоченія самаго взиманія городскихъ сборовъ и недоимочности по нимъ.

Необходимо упорядочить окладное дѣло, улучшить самую регистрацію недоимокъ; необходимо, чтобы все дѣлопроизводство по взиманію сборовъ было поставлено такъ, чтобы городской управѣ всегда можно было имѣть ясныя и точныя справки какъ объ общей суммѣ недои-

мокъ, такъ и о тѣхъ плательщикахъ, за которыми соотвѣтствующія недоимки числятся. Необходимо принять за правило при организаціи окладного дѣла, что по каждому сбору или по каждой группѣ сборовъ плательщику долженъ посылаться соотвѣтствующій окладной листъ. Одной публикаціи въ газетахъ или выставленія соотвѣтствующихъ плакатовъ въ городѣ съ предложеніемъ плательщикамъ платить представляется безусловно недостаточнымъ для успѣшнаго хода дѣла взиманія городскихъ налоговъ.

Городская управа должна располагать аппаратомъ для взиманія недоимокъ и сборовъ, которые могутъ вырасти и образоваться въ теперешнее время систематическихъ неплатежей. Городскія управленія могутъ организовывать взиманіе сборовъ путемъ учрежденія особыхъ должностей сборщиковъ. Необходимо далѣе принять мѣры и къ тому, чтобы сборъ надлежащимъ образомъ взимался черезъ милицію. Вообще въ этомъ отношеніи аппаратъ городского общественнаго управленія долженъ быть правильно организованъ и работать съ возможной напряженностью. Рядомъ съ чисто-принудительными пріемами взысканія необходимо привлечь и общественное вниманіе къ этому вопросу, организуя для наблюденія за успѣшными поступленіями налоговъ особые комитеты изъ плательщиковъ, обращаясь къ разнымъ мѣстнымъ организаціямъ, привлекая самихъ плательщиковъ къ дѣлу надзора за поступленіемъ сборовъ. Плательщики, особенно болѣе аккуратные изъ нихъ, могутъ своимъ моральнымъ вліяніемъ, своими убѣжденіями и своими напоминаніями плательщикамъ неаккуратнымъ оказать городскому общественному управленію въ дѣлѣ правильнаго поступленія сборовъ нѣкоторую услугу. Допуская особые комитеты изъ плательщиковъ къ дѣлу контроля по веденію городского хозяйства, освѣдомляя плательщиковъ о затрудненіяхъ, которыя городское хозяйство переживаетъ, городское общественное управленіе можетъ и этимъ путемъ вліять до нѣкоторой степени на успѣшное поступленіе самихъ сборовъ.

Наконецъ, какъ мѣру, содѣйствующую городскому общественному управленію въ дѣлѣ полученія причитающихся съ нѣкоторыхъ изъ плательщиковъ сборовъ, необходимо принять во вниманіе еще и слѣдующія практическія мѣры. Можно ставить условіемъ какого бы то ни было пользованія услугами городского общественнаго управленія со стороны отдѣльныхъ плательщиковъ полную уплату всѣхъ городскихъ сборовъ и недоимокъ, которые за ними числятся; напримѣръ, условіемъ дальнѣйшаго пользованія водопроводомъ, электрической энергіей и прочими городскими предпріятіями, которыя оказываютъ услуги гражданамъ, можетъ быть поставлена уплата этими послѣдними всѣхъ сборовъ, которые за ними числятся, какъ-то: сбора оцѣночнаго, квартирнаго, надбавокъ къ подоходному налогу, сбора съ лошадей, экипажей и пр. Только такому плательщику, который оплатитъ всѣ причитающіеся съ него сборы, можетъ быть открыто и сдѣлано доступнымъ или продолжено пользованіе городскимъ водопроводомъ, электричествомъ и т. д. Эту систему принужденія къ оплатѣ сборовъ можно продолжать и дальше, напри-

мѣръ — для полученія топлива (антрацита, нефти и т. д.) черезъ городскую организацію надлежитъ требовать представленія справки, что за получателемъ не числится недоимокъ по городскимъ сборамъ. Если даже и всѣхъ этихъ мѣръ окажется недостаточно, то, вѣроятно, у городскихъ общественныхъ управленій не окажется никакого другого выхода, какъ перейти къ веденію тѣхъ городскихъ предпріятій, которыя ведутся по принципу чистаго расхода, къ порядку веденія ихъ по принципу пошлинному, устанавливая извѣстную плату за такія услуги, которыя до сего времени предоставлялись безплатно, при чемъ все же желательно для беднѣйшихъ слоевъ населенія устанавливать изъятія.

Переживаемыя нами финансовыя затрудненія, которыя испытываютъ городскія общественныя управленія, могутъ быть въ отдѣльныхъ случаяхъ такъ велики, что даже всѣхъ перечисленныхъ мѣръ будетъ недостаточно для сколько-нибудь серьезнаго облегченія ихъ финансовыхъ недуговъ.

Въ этихъ послѣднихъ случаяхъ, когда всѣ финансовые источники городскими общественными управленіями исчерпаны, когда все то, что согласно Положенію 29 сентября и обычныхъ пріемовъ и формъ веденія городского хозяйства городовъ уже использовано, тогда, въ видѣ временной мѣры въ отступленіе отъ общихъ принциповъ построенія финансоваго хозяйства городскихъ общественныхъ управленій и, пожалуй, даже съ нарушеніемъ буквы закона, можно было бы приступать и къ нѣкоторымъ попыткамъ введенія въ систему городскихъ финансовъ обложенія косвеннаго.

Устанавливать косвенное обложеніе можно только при двухъ условіяхъ: 1) если есть убѣжденіе въ томъ, что всѣ виды прямого обложенія, въ допускаемыхъ съ демократической точки зрѣнія размѣрахъ, установлены, 2) что тѣмъ не менѣе всѣхъ государственныхъ и муницальныхъ нуждъ удовлетворить нельзя.

Въ косвенныхъ налогахъ надо признать мѣру, по существу нежелательную, и указывается она лишь потому, что крайняя необходимость можетъ заставить прибѣгнуть къ ней. Въ пользу введенія въ систему городскихъ финансовъ косвеннаго обложенія при нынѣшнихъ условіяхъ могутъ быть приведены слѣдующіе мотивы: а) не всѣ прямые налоги лучше косвенныхъ; б) населеніе прямыхъ налоговъ не платитъ, и въ эпоху сильныхъ экономическихъ пертурбацій правильно вносить ихъ даже и не можетъ, и разъ городскія управленія не имѣютъ въ своемъ распоряженіи аппарата принужденія будетъ довольно трудно заставить налогообязанныхъ лицъ фактически уплатить налоги; в) въ составѣ народнаго дохода произошло замѣтное перераспредѣленіе *); г) необходимость прибѣгать за недостаткомъ средствъ къ выпускамъ бумажныхъ денегъ вреднѣе всякихъ косвенныхъ налоговъ; д) наконецъ, лучше ввести косвенные налоги, чѣмъ допустить распадъ городского хозяйства.

---

*) При выборѣ налоговъ въ настоящее время необходимо принять во вниманіе, что въ совершившемся во время революціи перераспредѣленіи доходовъ наиболѣе выиграло крестьянство и наиболѣе проиграли городскіе классы, продающіе трудъ, рабочіе и служащіе. Соотвѣтственно должно быть разложено и податное бремя.

Прежде всего можно указать на разные виды налоговъ на потребленіе, преимущественно на тѣ, которые не поражаютъ широкихъ общественныхъ круговъ въ предметахъ ихъ первѣйшей необходимости. Нѣкоторые предметы потребленія какъ въ области продовольствія, такъ и по снабженію населенія тканями, обувью, галошами, керосиномъ— могутъ быть обложены путемъ установленія соотвѣтствующихъ сборовъ съ городскихъ продовольственныхъ карточекъ на всѣ перечисленные предметы. Наиболѣе допустимымъ видомъ косвеннаго обложенія является обложеніе продовольственныхъ карточекъ. Такъ какъ выдача этихъ карточекъ подразумѣваетъ извѣстную организацію гор. управленіемъ продовольственнаго дѣла, то такое обложеніе носитъ до нѣкоторой степени пошлинный характеръ. Затѣмъ его пріуроченіе не къ продукту, а къ карточкѣ легко устраняется по минованіи чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Отмѣна карточекъ влечетъ за собою и аннулированіе сбора.

Хотя такая система косвеннаго обложенія въ высшей степени въ принципѣ нежелательна, однако, вредныя стороны этой системы для населенія по общему правилу могутъ быть компенсированы болѣе правильнымъ распредѣленіемъ продукта и въ общемъ по болѣе дешевымъ цѣнамъ, чѣмъ на вольномъ рынкѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ указанныя мѣры могутъ сразу облегчить городской кассѣ весьма обильный притокъ новыхъ средствъ.

Какъ на особую форму взиманія, можно указать на уже практиковавшееся отдѣльными городскими общественными управленіями обложеніе тѣхъ видовъ услугъ, которыя городскому населенію доставляются различными предпріятіями частнаго характера, имѣющими отъ городскихъ управленій и государства концессіи на эксплоатацію того или иного дѣла, напримѣръ, трамвая, электрической энергіи и проч. Соотвѣтствующая надбавка къ трамвайному тарифу, къ тарифу на пользованіе электрической энергіей, поставляемой частными обществами и центральными станціями городскому населенію, могутъ дать нѣкоторыя суммы въ городскую кассу. Не нужно, однако, злоупотреблять этимъ видомъ обложенія, весьма нерекомендуемымъ въ нормальныхъ условіяхъ финансовой наукой и муниципальной практикой. Нужно примѣнять его лишь въ крайнемъ случаѣ, учитывая, что всякое увеличеніе стоимости предметовъ потребленія уменьшаетъ ихъ потребленіе населеніемъ, а, слѣдовательно, это не можетъ не отразиться на обще-финансовой мощи предпріятій и приводитъ къ паденію спроса на облагаемыя городскимъ управленіемъ услуги.

## III. Кредитъ и займы.

Займы, насколько они возможны въ эпоху совершенно исключительныхъ потрясеній государственнаго и мѣстнаго кредита, надо расчленить на три опредѣленныя категоріи:

а) Займы на производительныя затраты органовъ мѣстнаго само-

управленія. Въ области муниципальной работы наше время поставило цѣлый рядъ новыхъ начинаній. Изголодавшаяся по металлу страна задерживала въ области своего муниципальнаго строительства рядъ важныхъ, нужныхъ и необходимыхъ работъ по водопроводу, канализаціи, трамвайному дѣлу, строительству. Приступать теперь, даже и при той дороговизнѣ, которая имѣетъ мѣсто въ настоящее время, къ разнаго рода производительнымъ затратамъ безусловно необходимо. Это необходимо не только съ точки зрѣнія большей экономіи въ обслуживаніи ряда городскихъ потребностей, лежащихъ на обязанности городскихъ общественныхъ управленій, но это важно и съ точки зрѣнія использованія той рабочей силы населенія, которая въ значительной мѣрѣ пополнитъ свои ряды возвращающимися съ фронта солдатами. Займы на производительныя затраты, если только будетъ возможность ихъ заключить, можно городскимъ общественнымъ управленіямъ только рекомендовать. И нужно надѣяться, что обиліе денежныхъ знаковъ, отмѣчающее собой настоящій моментъ въ исторіи развитія народнаго хозяйства въ Россіи, при болѣе или менѣе нормальныхъ условіяхъ гражданской жизни облегчитъ поступленіе въ кассу городскихъ общественныхъ управленій тѣхъ сбереженій, которыя накоплены страной за время войны.

б) Не возбуждаютъ, повидимому, сомнѣній займы оборотнаго характера, особенно въ области доставки населенію топлива и предметовъ продовольствія, обязанности, которыя органы городского самоуправленія въ цѣломъ рядѣ годовъ посильно на себя брали и берутъ. Въ данномъ случаѣ, опять-таки при условіяхъ нормальнаго финансоваго и кредитнаго оборота, городскимъ общественнымъ управленіямъ былъ бы обезпеченъ большой притокъ капиталовъ какъ въ формѣ займовъ въ кредитныхъ учрежденіяхъ, особенно съ гарантіей казны, такъ равно и въ формѣ абонементовъ, подписокъ, авансовъ, которые само населеніе въ условіяхъ теперешняго отопительнаго и продовольственнаго кризиса во многихъ городахъ съ готовностью понесло бы въ городскую кассу, чтобы обезпечить себя продовольствіемъ и топливомъ въ переживаемое время.

в) Но на ряду съ займами на цѣли производительныя и на пополненіе оборотныхъ средствъ городскія общ. управленія стоятъ передъ грознымъ призракомъ займовъ бюджетныхъ. Къ бюджетнымъ займамъ органы мѣстнаго самоуправленія широко прибѣгали въ 1917 году, и правительственная власть какъ въ лицѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, утверждающаго эти займы, такъ и въ лицѣ Министерства Финансовъ и его органа—Кассы Городского и Земскаго Кредита, открывающей городамъ кредитъ, въ общемъ шла навстрѣчу удовлетворенію бюджетныхъ потребностей городского общественнаго управленія. Когда разрабатывался уставъ Банка Земскаго и Городского Кредита, въ томъ вводномъ законѣ, который сопровождалъ введеніе этого банка въ дѣйствіе, было опредѣленно указано, что займы могутъ быть разрѣшаемы не только на цѣли производительныя и на оборотныя средства, связанныя съ веденіемъ ряда предпріятій городскихъ общественныхъ управленій, но точно такъ же и на пополненіе дефицитовъ ихъ, связанныхъ съ условіями

военнаго времени. При чемъ въ эту широкую формулу вкладывались самыя разнообразныя условія, вызвавшія повышеніе расходныхъ бюджетовъ городскихъ общественныхъ управленій.

Не нужно, однако, забывать, что 1917 годъ былъ годомъ переходнымъ. Съ одной стороны, на гор. общ. управленія ложились новыя, не бывшія на нихъ ранѣе, задачи; съ другой стороны—гор. общ. управленія обладали старымъ податнымъ аппаратомъ. Законъ 29 сентября 1917 года принесъ городскимъ общественнымъ управленіямъ новые податные источники; и теперь оперировать займами при покрытіи обыкновенныхъ городскихъ расходовъ городскимъ общ. управленіямъ, съ точки зрѣнія закона, уже нельзя. Займы на покрытіе бюджетныхъ дефицитовъ принципіально недопустимы и могутъ быть оправданы только исключительными обстоятельствами. Но и въ этомъ послѣднемъ случаѣ необходимо стремиться къ тому, чтобы сумма такихъ займовъ могла быть покрыта уже въ слѣдующемъ году съ помощью повышенія тѣхъ или иныхъ сборовъ.

---

Основой всего, однако, въ дѣлѣ веденія городского хозяйства должно быть правильное построеніе смѣты, учетъ всѣхъ тѣхъ издержекъ, которыя передъ городами стоятъ, и проектированіе на будущее тѣхъ надбавокъ къ существующимъ городскимъ сборамъ и поступленіямъ и составленіе плана веденія новыхъ сборовъ, къ которымъ городскому общественному управленію въ теченіе бюджетнаго періода придется прибѣгнуть въ порядкѣ составленія дополнительныхъ смѣтъ согласно Положенію 29 сентября 1917 года, для покрытія вновь нарастающихъ и вновь возникающихъ городскихъ расходовъ.

---

Таковы тѣ мѣры, которыя могли-бы даже и при нынѣшнихъ, совершенно исключительныхъ по своей тягостности, обстоятельствахъ создать для городовъ новые источники средствъ и смягчить тотъ безпримѣрный финансовый кризисъ, который переживаютъ нынѣ города и который грозитъ полнымъ развaломъ ихъ хозяйству. Не всѣ эти мѣры одинаково желательны съ точки зрѣнія высшихъ принциповъ финансовой теоріи. Нѣкоторыя изъ нихъ вызываютъ противъ себя справедливыя возраженія. Но все же необходимо всѣ эти мѣры указать, имѣя въ виду, что крайняя необходимость можетъ заставить города прибѣгнуть и къ этимъ по существу нежелательнымъ мѣрамъ, тѣмъ болѣе, что демократическій составъ новыхъ городскихъ думъ вполнѣ гарантируетъ, что въ дѣлѣ использованія менѣе желательныхъ способовъ извлеченія городскихъ доходовъ городскими самоуправленіями будетъ соблюдена вся необходимая осторожность.

---